

## ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ДОТРИМАННЯ ЗАКОННОСТІ В ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

ВЕПРИЦЬКИЙ Роман Сергійович - кандидат юридичних наук, здобувач  
Харківського національного університету внутрішніх справ

---

*В статті аналізуються правові гарантії спостереження законності в протидії діяльності злочинності, розглядаються різні підходи до розуміння та сприйняття юридичних норм, які регламентуються гарантіями законності.*

**Ключові слова:** гарантії, законність, дисципліна, протидія злочинності, забезпечення прав людини, правоохоронні органи, юридичні норми.

У галузевих законах з охорони правопорядку, зокрема, у Кримінальному процесуальному кодексі України, Кримінальному кодексі України, в Законах України «Про національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру» та в інших передбачені гарантії дотримання прав і свобод громадян, правового захисту діяльності працівників правоохоронних органів з протидії злочинності.

Основні гарантії прав і свобод людини і громадянина проголошені в Конституції України, деталізовані в окремих законах та підзаконних актах.

Слово «гарантія» в перекладі з фр. *garantie* – забезпечення. Гарантія – це явище, яке забезпечує досягнення певного результату. У Тлумачному словнику великоросійської мови В. Даля слово «гарантія» – це порука, поручительство, забезпечення, застава, запевняння чергу, юридичні гарантії – це «система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію пев-

них прав і відповідних їм обов'язків». Юридичні гарантії, передбачені законом, необхідно розглядати як засоби забезпечення законності та дисципліни в діяльності державних органів місцевого самоврядування і громадських організацій з протидії злочинності. Алексєєв С.С. вважає, що основна юридична гарантія – це, насамперед, «досконалість, розвиненість правової системи в цілому, відпрацьованість законодавства, його повна несуперечність щодо рівня розвитку й авторитету юридичної культури. Головаченко В.В. та Ковальський В.С. стверджували, що правові гарантії – це встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, додержання, виконання і правильного застосування норм права гарантії також визначаються як система взаємопов'язаних форм і засобів (нормативних, інституційних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків.

Гарантії розглядаються як система соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення своїх прав, свобод та інтересів. Правові гарантії базуються на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності та ін.

У практичній діяльності гарантії – це встановлені законом умови, які забез-

печують задоволення потреб людини. Їх головною гарантією законності є виконання обов'язків державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав людини. Гарантії спрямовані на суспільні відносини, які пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян, суспільства та держави. О.І. Ткачук звертає увагу на те, що термін «гарантія» застосовується для позначення умов, способів чи засобів, які дуже різноманітні за своєю природою та характером, і за допомогою яких здійснюється забезпечення прав, свобод чи законних інтересів певної особи, а також забезпечення виконання покладених на цю особу обов'язків; що вони спрямовані на створення умов для реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів; охорону прав, обов'язків, свобод та інтересів та їх захист; поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення й реалізацію прав, обов'язків, свобод та інтересів, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення; сутність гарантії полягає не лише у проголошенні тих або інших умов (засобів, способів) в нормах права, але й у реальній їх дії за допомогою примусу; гарантії забезпечують перехід до реального здійснення можливостей, закріплених у загальних і спеціальних нормативно-правових актах.

Подібним до терміну «гарантії» є інший «умова». Так, у тлумачних словниках умова визначається як «необхідна обставина, яка робить можливим здійснення, створення, утворення чого-небудь або сприяє чомусь; обставини при яких відбувається або здійснюється що-небудь; сукупність даних, положень, що лежать в основі чого-небудь». Необхідно зазначити і те, що термін «гарантія» у тлумачних словниках визначається через «умови, що забезпечують успіх чого-небудь». Визначення «гарантії» через «умови» пропонується і у науковій літературі. Так, В.Б. Авер'янов під ними розуміє «обумовлені закономірностями суспільного розвитку умови .... що забезпечують дотримання законності».

До гарантії (умов) забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні відносять:

1) розвиток демократії, гласність, поділ влади, свободу інформації; розвиток ринкових відносин, виробництва, гарантованість економічної свободи, добробут населення тощо; розвиток правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед державних службовців; стабільність законодавства, його відповідність розвитку відносин у суспільстві, належний рівень юридичної техніки; ефективність діяльності з попередження і припинення правопорушень, у тому числі заходів юридичної відповідальності; доступність і якість правосуддя; ефективність контролю за реалізацією правових актів;

2) наявність громадянського суспільства та правової держави; добробут населення, за якого забезпечуються життєво необхідні потреби людини; фактичну свободу колективних та індивідуальних суб'єктів економічних відносин; усвідомлення суб'єктами економічних відносин необхідності додержання фіскальних обов'язків перед державою; наявність у держави системи ідей, поглядів, програм, які спроможні консолідувати суспільство з метою вирішення соціально-економічних проблем і конфліктів; правову культуру посадових осіб і громадян, правосвідомість, які ґрунтуються на визнанні абсолютної цінності основних прав людини; науково-обґрунтовану структуру державного апарату, необхідну кваліфікацію службовців, ефективність функціонування системи правової підготовки персоналу, чіткий і раціональний поділ повноважень;

3) систематичне підтримання правової культури, спеціальної підготовки, моральних якостей кожного співробітника; належну організаційну роботу; використання системи організаційно-правових методів, що дають можливість попереджувати, виявляти та своєчасно припиняти порушення законодавчих актів.

Гарантії поділяються на дві групи, які називаються по-різному: загальні та спеціальні; об'єктивні умови та спеціальні юри-

дичні засоби; загальносоціальні та юридичні; об'єктивні умови існування суспільства та спеціально вироблені державою і громадськістю засоби, що забезпечують точну реалізацію норм права всіма суб'єктами. Більш вдалим є розуміння двох груп гарантій законності, запропоноване В. К. Колпаковим та О. В. Кузьменко, відповідно з яким, перша група таких гарантій вважається умовами (передумовами) забезпечення режиму законності (політичні, економічні, ідеологічні, організаційні тощо); друга – спеціальними засобами забезпечення режиму законності, до яких автори відносять: а) організаційно-структурні формування, а саме державні органи і недержавні структури, на які покладено обов'язок з підтримання і зміцнення режиму законності; б) організаційно-правові методи, а саме види діяльності організаційно-структурних формувань, практичні прийоми, операції, форми роботи, які ними використовуються для забезпечення законності, взаємодія яких (організаційно-структурних формувань і організаційно-правових методів) утворює особливий державно-правовий механізм забезпечення законності.

У теорії права розрізняються два основних види гарантій: загально-соціальні та спеціально-соціальні (юридичні та організаційні). За сферою дії розрізняють міжнародно-правові гарантії; гарантії в рамках регіональних міжнародних співтовариств; внутрішньодержавні та автономні гарантії. За змістом і видами діяльності гарантії поділяються на економіко-правові; політико-правові; соціально-правові і правові. Виокремлюють також суспільні, морально-суспільні, організаційні, організаційно-політичні, громадсько-політичні, організаційно-правові та інші види гарантій.

Відповідно до норм Конституції, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

У Законі України «Про державну службу» наголошено, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; пріоритет прав людини і громадянина; професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі; персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством.

Дієвою правовою гарантією забезпечення законності та дисципліни в правоохоронних органах є доцільне і регламентоване закріплення матеріальних та процедурних засад юридичної відповідальності.

Відповідальність посадових осіб виконавчих органів влади необхідно розглядати як юридичну гарантію належного виконання ними своїх обов'язків, стимулятор повної реалізації їх конкретних владних повноважень.

Гарантіями забезпечення законності та дисципліни в сфері протидії злочинності слід відносити і знання працівниками своїх обов'язків, професійну підготовленість, мотивацію дог служби, обов'язковість, виконання законних розпоряджень та вимог керівників та начальників; незалежність у прийнятті рішень керівниками від стороннього втручання, наприклад, за результатами службової перевірки чи службового розслідування; створенням належних умов проходження служби; забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; забезпечення соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; уміле поєднання і правильне застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; виділення достатнього часу і засобів на виконання службових завдань; забезпечення

нормальної тривалості робочого часу; постійне підвищення професіоналізму; суворе збереження державної, службової та інших охоронюваних законом видів таємниць.

Під економічними гарантіями забезпечення законності та дисципліни слід розуміти систему нормативно-закріплених соціально-економічних заходів, що гарантують та забезпечують задоволення матеріальних потреб працівників, виконання покладених на них завдань та обов'язків, реалізацію наданих їм прав. До економічних гарантій забезпечення законності та дисципліни необхідно віднести: грошове забезпечення; забезпечення майном (озброєння, спеціальна та інша техніка, засоби зв'язку, криміналістична, оперативна та організаційна техніка, транспортні засоби тощо); пільги та компенсації; державне обов'язкове особисте страхування; житлове забезпечення; медичне та санаторно-курортне забезпечення, які регулюються нормами трудового права та права соціального забезпечення. працівниками; плануванням їх службової діяльності.

У юридичній літературі та в нормативних актах використовується різна термінологія з приводу забезпечення законності і дотримання прав і свобод виконання обов'язків, зокрема, «гарантії», «засоби», «способи» тощо.

Варто погодитися з думкою О.М. Музичука, який наголошує на синонімії слів «засоби» та «способи», вважаючи, що їх розгляд як синонімів буде запобігати термінологічній плутанині, позаяк, у підручниках з курсу адміністративного права та державного управління одні і ті ж самі засоби (способи) забезпечення законності (контроль, нагляд та розгляд звернень громадян) одночасно називають способами чи засобами забезпечення законності та дисципліни.

Як правило, «правові засоби» визначаються як: передбачені юридичними нормами явища правової дійсності, які завдяки своїм об'єктивним властивостям можуть слугувати досягненню певних цілей; «об'єктивовані субстанціональні правові явища, що мають фіксовані властивості, які дозволяють реалізувати потенціал права, його силу»; «об'єктивно існуючі правові

явища, що мають властивості здійснювати регулятивний та інший правовий вплив на відносини, що становлять предмет права».

А.В. Малько визначає ознаки правових засобів: виражають собою юридичні способи забезпечення інтересів суб'єктів права; поєднуючись певним чином, виступають основними працюючими частинами дії права, правового регулювання, правових режимів; мають юридичну силу і підтримуються державою.

Музичук О.М. визначає наступні загальні ознаки, а саме: 1) вони є невід'ємною складовою гарантій Забезпечення законності в державному управлінні; 2) застосовуються з метою виконання покладених на того чи іншого суб'єкта державного управління завдань та функцій, реалізації наданих йому повноважень, мають зовнішню форму вираження, а їх застосування втілюється в окремі прийоми та методи діяльності органів виконавчої влади; 3) реалізуються (застосовуються) відповідними державними, міжнародними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій або в індивідуальному порядку; 4) вид способу забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від наданої йому компетенції; 5) метою застосування будь-якого із способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього.

У Розпорядженні Президента України «Про заходи щодо зміцнення дисципліни та удосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах» серед заходів зміцнення дисципліни та законності були передбачені наступні: 1) вивчити протягом місяця та обговорити стан додержання дисципліни і вимог закону працівниками, у першу чергу керівної ланки, відповідного центрального органу виконавчої влади; 2) затвердити довгострокові програми, спрямовані на вдосконалення кадрової роботи, зміцнення дисципліни керівників усіх

рівнів, законності їх діяльності, створення умов для професійного зростання кадрів, передбачивши в них чітку систему добору, розстановки, виховання кадрів, просування їх по службі, заходи щодо усунення формалізму, зрівнялівки, щодо висування на керівні посади досвідчених, дисциплінованих та достойних кандидатів; 3) розглядати не менше разу на півріччя на засіданнях колегій (нарадах) за участю представників Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади здійснення заходів, передбачених зазначеними програмами; 4) удосконалити систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів у напрямі поєднання якостей умілого керівництва з розумінням інтересів і проблем підлеглих; 5) оцінювати під час атестації керівників територіальних органів та підрозділів їх особисті і ділові якості, вклад у вирішення покладених завдань, додержання дисципліни і вимог закону та враховувати думку представників місцевих органів виконавчої влади і громадськості; 6) ужити заходи щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню службових зловживань; 7) інформувати населення про заходи, які вживаються до працівників правоохоронних органів у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків чи зловживання службовим становищем.

Вищенаведене та аналіз інших наукових джерел показують, що єдина думка з приводу розуміння правових гарантій дотримання законності в протидії злочинності. У теорії і практиці найбільш поширеним видом є нагляд та звернення громадян до основних способів.

У навчальній та науковій літературі, «способи», «засоби», «умови», «гарантії» та «методи» забезпечення законності досить часто ототожнюються. Єдиним об'єднуючим чинником вказаних вище категорій («способи», «засоби», «умови», «гарантії» та «методи») як необхідних елементів забезпечення законності та дисципліни в органах виконавчої влади місцевого самоврядування є мета, оскільки вони спрямовані на: попередження правопорушень, їх виявлення та припинення; відновлення

порушених прав і законних інтересів; притягнення винних до відповідальності; виявлення та усунення причин та умов вчинення правопорушень.

Усі інші засоби (способи, юридичні гарантії) забезпечення законності, які називають автори (відповідальність, правові норми, правові акти, судовий захист та інші), є більше умовами (передумовами, факторами) забезпечення законності та дисципліни, аніж її засобами.

Закон України «Про демократичний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», у ст. 6 якого суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави названі: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації, які здебільшого мають наглядові а не контрольні повноваження, оскільки не наділені правом втручання в оперативно-господарську діяльність підконтрольного об'єкта, не можуть самостійно притягувати правопорушників до юридичної відповідальності.

Інший приклад засвідчує те, що всупереч назві законодавчого акту – Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» законодавець визначає адміністративний нагляд як систему тимчасових заходів спостереження й контролю за поведінкою окремих осіб [39]. У зв'язку з чим можна зробити висновок, що законодавець нечітко проводить розмежування між цими двома засобами забезпечення законності.

Контрольні дії таких органів, як пожежна інспекція, санітарна служба та деяких інших законодавець називає наглядом, що закріплено в назвах цих органів: органи пожежного нагляду, органи санітарно-епідеміологічного нагляду тощо, хоча вони мають усі ознаки контролюючих органів, оскільки наділені правом втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, притягують правопорушників до юридичної відповідальності.

Вищезазначене свідчить про законодавче та наукове ототожнення контролю та нагляду, що, насамперед, можна пояснити тим, що зміст терміна «контроль» у тлумачних словниках розкривається за допомогою терміна «нагляд». І навпаки, ми можемо спостерігати, як при розкритті змісту терміна «нагляд» вживається термін «контроль».

Беручи до уваги вищенаведене, можна зробити такі висновки, а саме:

а) між термінами «контроль» і «нагляд» не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст терміна «контроль» розкривається за допомогою терміна «нагляд», що нерідко призводить до їх ототожнення як у науковій літературі, так і у законодавстві;

б) в Україні серед державних органів є такі, що: мають назву, котра вказує на їх контрольну або наглядову діяльність; у назві деяких органів відсутні терміни «контроль» або «нагляд», але за компетенцією, вони таку діяльність здійснюють (контрольну чи наглядову або водночас як контрольну, так і наглядову);

в) будь-яка особа, державний орган чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження, у той час як контрольні повноваження є прерогативою лише деяких із них, оскільки пов'язані із реалізацією владної компетенції;

г) нагляд можна розглядати як передумову, підфункцію чи стадію контролю або як його окрему форму, що обумовлюється характером та об'ємом наданих повноважень суб'єкту управління. Отже, нагляд порівняно з контролем є більш вузьким за об'ємом повноважень напрямком

управлінської діяльності, оскільки його суб'єкт не може втручатись в оперативну (господарську) діяльність об'єкта, який перевіряється.

Більш логічним вважаємо визначення понять «контроль» та «нагляд», які запропонували Ю. П. Битяк та В. М. Гаращук. Зокрема, контроль вони визначили як «складову частину (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку та полягає у втручанні контролюючих органів у оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів»; нагляд – як «виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків і притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну й господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміні чи скасування актів управління», що дає змогу зробити висновок, що основним критерієм розмежування контролю та нагляду є наявність або відсутність такого права, як втручання в оперативну (господарську) діяльність підконтрольного (піднаглядного) об'єкта у формі: підміни або заміни його керівництва, окремих керівників; зупинення чи призупинення діяльності; зміні чи скасування його актів управління; застосування заходів примусу.

У науковій літературі висловлюється точка зору, що контроль та нагляд є вторинними управлінськими функціями, особливість яких полягає в тому, що, займаючи в управлінському процесі специфічне місце, вони разом з тим нерозривно пов'язані з реалізацією інших функцій державного управління. На нашу думку, функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління. Сказане у повній мірі стосується і нагляду, який як було обґрунтовано вище, є підфункцією контролю, його окремою формою чи стадією, що обумовлюється характером та об'ємом наданих повноважень суб'єкту управління.

---

---

#### АНОТАЦІЯ

*У статті аналізуються правові гарантії дотримання законності в протидії злочинності, розглядаються різні підходи до розуміння та сприйняття юридичних норм, що регламентують гарантії законності.*

Іншим засобом забезпечення законності та дисципліни в діяльності посадових осіб правоохоронної системи є звернення громадян. Право на звернення є конституційним правом. Так, статтею 40 Основного закону України передбачено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

До особливостей розгляду звернень громадян як одного із засобів забезпечення законності та дисципліни в сфері протидії злочинності варто віднести такі: право на подання звернення є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом особис-

тості, яке передбачене Конституцією; воно може бути підставою для проведення службового розслідування і перевірки, а також підставою для застосування інших засобів забезпечення законності, зокрема контролю чи нагляду; ініціаторами звернень виступають не державні утворення, а громадяни.

#### Література

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Алексеев С. С. Теория права : монография / С. С. Алексеев. – М. : Бек, 1994. – С. 145.
3. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве : монография / А. В. Малько. – М. : Юрист, 2003. – С. 27.
4. Про державну службу : закон України // Верховна Рада України; Закон від 17.11.2011 № 4050-VI.
5. Про заходи щодо зміцнення дисципліни та удосконалення кадрової роботи у правоохоронних органах від 26 березня 2002 р. № 53/2002.